

Paradiplomatie environnementale en perspective : analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans l'espace nord-américain*

*Par Annie Chaloux, Ph.D.
Professeure adjointe, Université de Sherbrooke*

* Il s'agit d'une pré-publication qui a ensuite été publiée dans la Revue internationale de droit et politique du développement durable de McGill, 12(1).

*« Pour nous, l'environnement est devenu un levier de prospérité.
Pour nous, l'environnement est devenu un moyen d'accroître notre rayonnement sur la scène internationale »*

– Premier ministre Jean Charest, 23 novembre 2009.

*« De très nombreux Québécois partagent une grande ambition : celle de voir le Québec devenir un exemple, un chef de file environnemental dans le monde.
Je vous demande de tracer le chemin d'un pays que nous voulons vert et bleu ».*

– Première ministre Pauline Marois, 19 septembre 2012

Introduction

Dans le domaine de l'environnement, l'action internationale du Québec s'est considérablement développée au cours des trente dernières années. Conscient du rôle qu'il pouvait jouer à l'égard de plusieurs problématiques environnementales transfrontalières et régionales, le Québec affirmé clairement son souhait de jouer un rôle de leader sur ces questions (Québec, 2010) et est devenu un ardent défenseur de la protection de l'environnement à la fois au sein de la fédération canadienne, en Amérique du Nord et au niveau global. Non seulement est-il intervenu au niveau transfrontalier et régional pour réguler des problématiques transfrontalières de nature plus « locale », mais le Québec a aussi tenté d'influencer certaines positions canadiennes et même d'intervenir directement sur la scène internationale pour promouvoir le rôle et l'importance des États fédérés, ou par le biais d'organisations internationales d'États fédérés comme NRG4SD¹ ou encore le Climate Group². En fait, la province a fait des questions environnementales l'un des piliers de son action internationale et est devenue un chef de file dans le déploiement d'une paradiplomatie verte en Amérique du Nord, allant au-delà du « piège territorial » souvent associé aux régulations traditionnelles des problèmes environnementaux (Karkkainen, 2008, p. 1584).

¹ NRG4SD signifie *Network of Regional Government for Sustainable Development*. Il s'agit d'une organisation internationale représentant des États fédérés et des gouvernements régionaux au niveau international dans le domaine du développement durable. NRG4SD cherche notamment à promouvoir et défendre le rôle des États fédérés et gouvernements locaux dans l'édification des régimes environnementaux internationaux comme la CCNUCC et la CDB.

² Le Climate Group est une organisation regroupant une variété de membres d'États fédérés, de gouvernements locaux, d'entreprises, de municipalités et de personnes influentes qui souhaitent promouvoir et développer une

société sobre en carbone.

C'est par ailleurs dans cet esprit que l'ancien premier ministre du Québec Jean Charest, en 2004, avait prononcé un discours où ce dernier réaffirmait la pertinence de l'action internationale du Québec :

[n]ous croyons que lorsque le gouvernement du Québec est le seul gouvernement compétent pour appliquer un engagement international, il est normal qu'il soit celui qui prenne cet engagement. En somme, il revient au Québec d'assumer, sur le plan international, le prolongement de ses compétences internes [...]. En d'autres termes, ce qui est de compétence québécoise chez nous est de compétence québécoise partout (Charest, 2004).

Cependant, si l'on assiste à un foisonnement de l'activité internationale du Québec, peut-on en déduire automatiquement que celui-ci a mis en œuvre et respecté ses engagements contractés de façon bilatérale et multilatérale avec ses différents partenaires nord-américains? Cette question, pourtant cruciale tant sur les plans pratique et théorique ne génère, pour l'heure, qu'une littérature parcellaire et incomplète, alors que le Québec a développé, au cours des années, un discours fort important sur cette diplomatie verte québécoise. De surcroît, la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques nous rappelle les nombreuses difficultés rattachées à cette étape particulière du cycle des politiques publiques (Matland, 1995; O'Toole, 2000; Pressman & Wildavsky, 1984 [1973]; Sabatier & Mazmanian, 1979), et au niveau international, les obstacles dans la mise en œuvre d'ententes internationales sont tout aussi présents (Chayes & Chayes, 1995; Le Prestre, 2005; Mitchell, 2010; Victor, Raustiala, & Skolnikoff, 1998). Il apparaît ainsi opportun d'analyser la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans ce contexte et d'offrir un portrait plus juste de l'activité paradiplomatique transfrontalière et régionale québécoise.

Cet article se concentre donc sur la mise en œuvre et le respect des engagements internationaux du Québec dans le domaine environnemental et répond à la question suivante : dans quelle mesure le Québec respecte-t-il et met-il en œuvre ses engagements internationaux dans le domaine environnemental? L'objectif est d'offrir un éclairage sur la question de la mise en œuvre par l'administration publique des engagements internationaux en analysant de façon comparée trois cas spécifiques dans l'espace nord-américain, soit le Plan d'action de lutte contre les changements climatiques de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, le système de plafonnement et d'échange d'émissions de GES de la Western Climate Initiative et l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs³. La première section présente ainsi l'évolution de l'action internationale du Québec et la deuxième section présente le cadre d'analyse et méthodologique. Dans la troisième section, nous exposons les résultats de notre recherche et terminons par une discussion des défis et enjeux associés à la mise en œuvre et au respect des engagements internationaux pour le Québec.

1. L'action internationale du Québec en environnement

L'action internationale du Québec dans le domaine environnemental, que nous nommons ici **paradiplomatie** environnementale, a pris racine à compter des années 1970, au même moment où

³ Les résultats présentés sont le fruit de la recherche doctorale réalisée par l'auteure en 2013-2014 à l'École nationale d'administration publique.

Commenté [A1]: Les références sont insérées dans l'article sans explication de leur pertinence. Que nous apportent chacune de ces références?

Commenté [A2]: Il est important d'avertir le lecteur de la structure de l'article, ce qui n'est pas fait ici.

Commenté [A3]: L'introduction serait peut-être meilleure si la conclusion à cette question (la thèse voulant que le Québec ait bel et bien respecté ses engagements internationaux en matière environnementale) était immédiatement annoncée ici. Il semble que le lecteur doive se rendre à la page 9 avant de connaître la thèse avancée.

Commenté [A4]: On comprend que « la paradiplomatie environnementale » soit le nom donné à l'action internationale du Québec en environnement, mais il serait intéressant d'élaborer sur le concept de la « paradiplomatie » elle-même. Qu'est-ce que la paradiplomatie? Peut-elle être identitaire? Pourquoi la paradiplomatie est un concept important pour le Québec? Le lectorat de la Revue est constitué de lecteurs provenant du monde entier, et l'audience pourrait ne pas comprendre le contexte socio-politique particulier du Québec.

l'environnement devenait une préoccupation populaire et où l'action de l'État devenait une priorité au sein de la plupart des démocraties occidentales. La nature même des nouveaux problèmes environnementaux qui émergeaient, qui étaient davantage diffus, transfrontaliers et globalisés, nécessitaient de ce fait une prise en compte différente par les acteurs étatiques, et ont légitimé, à cet égard, le développement d'une paradiplomatie environnementale en Amérique du Nord, puisque les problèmes environnementaux touchaient de nombreuses compétences constitutionnelles propres aux États fédérés de part et d'autre du 49^e parallèle (Beaudoin, 2004; Bélanger, 2011; Dufault 2006; Vannijnatten, 2004). Le Québec va rapidement développer des relations avec les États de la Nouvelle-Angleterre et de l'État de New York notamment pour réguler les problématiques de gestion de l'eau, des pluies acides et des polluants transfrontaliers.

À compter des années 1990, la paradiplomatie verte exercée par le Québec et ses partenaires américains se consolide et s'institutionnalise, à la fois sur les plans bilatéral et multilatéral. À travers la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, on adopte et met en œuvre des plans d'action régionaux sur le mercure et les dépôts acides en 1998 (Chaloux, 2009), et on adopte en 2001 un plan régional de lutte contre les changements climatiques. De même, en 1997, le Québec devient membre associé du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs, et adopte en 2005 avec ceux-ci l'Entente sur les eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent (Norman & Bakker, 2009; Paquerot, 2007). Bref, le Québec demeure un membre actif d'organisations transfrontalières multilatérales déjà existantes, et ce dernier se joint également par la suite à de nouvelles organisations régionales comme la *Western Climate Initiative* (WCI) afin de défendre et de promouvoir ses intérêts dans le domaine des changements climatiques (Klinsky, 2013; Selin & Vandever, 2009; Vannijnatten, 2006).

À cet effet, en 2006, le Québec adopte sa nouvelle *Politique internationale du Québec*, à l'intérieur de laquelle il confirme sa volonté de poursuivre sa participation active aux divers forums internationaux traitant des enjeux environnementaux [et où il] souhaite par ailleurs favoriser le développement des liens entre les États, régions, entreprises, groupes de recherche et organismes qui travaillent concrètement à rechercher des solutions et des pratiques durables (Québec, 2006b).

En 2010, un pas de plus est franchi avec l'adoption de la *Stratégie du Québec à l'égard des États-Unis*. D'une part, le Québec exprime cette volonté d'intensifier ses engagements internationaux dans le domaine de l'environnement. D'autre part, à l'intérieur de cette stratégie, il réitère qu'il « entend jouer un rôle de leader dans ce secteur » (2010, p. 24) et on comprend ici que ce dernier souhaite continuer d'approfondir ses relations avec les États américains dans les domaines de l'environnement et d'assumer un leadership sur ces questions. Ainsi, l'action internationale du Québec dans ces domaines s'effectue dans un contexte où celui-ci cherche à légitimer le rôle et la pertinence des États fédérés dans la gouvernance environnementale nord-américaine et où le développement d'ententes à travers des organisations transfrontalières devient un outil de plus en plus utilisé (Chaloux & Séguin, 2012).

D'ailleurs, depuis 1982, le Québec a signé plus de 24 ententes internationales touchant différentes questions environnementales avec ses partenaires américains, telles que la lutte contre les changements climatiques et contre les pluies acides, la gestion de l'eau et les polluants

transfrontaliers (Québec, 2012a). De plus, il a développé une paradiplomatie régionale très importante avec de nombreux partenaires nord-américains dans le domaine environnemental, dont la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (CGNA-PMEC), le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs (CGGL), ou encore la Western Climate Initiative (WCI), qui en sont des exemples patents. La question environnementale est ainsi devenue un pilier de l'action internationale du Québec, et a aussi permis de contourner les limites constitutionnelles des fédérations canadiennes et états-uniennes, en plus de redéfinir les rôles des États fédérés dans un contexte international de plus en plus interdépendant. Ainsi, il semble opportun de s'interroger sur la capacité d'action des États fédérés, sur leur rôle et sur l'effectivité de la mise en œuvre de leurs engagements internationaux, puisqu'ils jouent désormais un rôle non négligeable dans l'espace international sur les questions d'environnement, et qu'ils souhaitent être reconnus comme tels aux niveaux international, régional et transfrontalier, ce que les prochaines sections mettront en lumière.

2. Cadre d'analyse et méthodologique

La question de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec se retrouve à la jonction de la littérature sur la paradiplomatie, la mise en œuvre des politiques publiques et le respect des engagements internationaux, touchant de cette façon aux disciplines des politiques publiques, des relations internationales et du droit international. Si chacun de ces domaines d'étude a permis d'analyser sous un angle distinct certains pans entourant notre problématique de recherche, il reste que l'utilisation en complémentarité de ceux-ci demeure encore aujourd'hui faiblement utilisée.

D'abord, la littérature sur la paradiplomatie permet de prendre en considération le rôle de plus en plus important des gouvernements non centraux dans le système international, mais peu de recherches ne se sont attardées à la mise en œuvre concrète de leurs engagements internationaux (Chaloux, 2010; Crikemans, 2010), alors que les gouvernements non centraux ont accru de façon substantielle le nombre d'engagements internationaux depuis les vingt dernières années (Friedman, 2009; Vannijnatten, 2006). Il en est de même avec la littérature en relations internationales qui se limite surtout à évoquer l'impact des acteurs infraétatiques et nationaux dans le respect des engagements internationaux sans pour autant analyser en profondeur les facteurs affectant la mise en œuvre concrète de ceux-ci au niveau interne (Jacobson & Weiss, 2000; Putnam, 1988; Victor et al., 1998; Weiss, 1999). Inversement, le caractère intermestique de la gouvernance environnementale et des engagements internationaux en cette matière ne fait pas l'objet d'une attention particulière dans les recherches sur la mise en œuvre des politiques publiques, et ce, malgré l'accroissement substantiel du nombre d'ententes et d'instruments environnementaux internationaux adopté dans les dernières décennies (Crikemans, 2010). Enfin, les recherches en droit international regardent davantage et surtout du côté de la conformité du droit interne avec les engagements internationaux, alors que le respect et la conformité d'un État à un engagement international vont bien au-delà de l'adoption d'un texte législatif à cet effet (Bernier, 1999; Weiss, 1999, p. 1562). Jacobson et Weiss (2000) sont d'ailleurs clairs à ce propos lorsqu'ils affirment que

[o]ne cannot simply read legislation to determine whether countries are complying. While some claim that most states comply with most international treaties most of the time, there are reasons to believe that national implementation of and compliance with international accords is not only imperfect but often inadequate, and that such

implementation as takes place varies significantly among countries (Jacobson & Weiss, 2000, p. 2).

Malgré le fait que plusieurs chercheurs dans chacun de ces domaines aient reconnu les limites de la littérature à l'égard de l'analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, aucune recherche n'a cherché jusqu'à maintenant à pallier à ces lacunes en combinant les cadres d'analyse de ces trois domaines pouvant être considérés comme étant complémentaires. En effet, utilisées conjointement, ceux-ci fournissent une grille d'analyse très intéressante dans un contexte où l'on cherche à analyser le processus de mise en œuvre des engagements internationaux des États fédérés comme le Québec. De même, ils permettent non seulement d'appréhender le processus et les dynamiques des acteurs prenant part à cette étape importante du cycle des politiques publiques sur le plan interne, mais ils permettent d'intégrer les dynamiques internationales qui sont présentes en filigrane. Cela contribue à une compréhension accrue du processus de mise en œuvre des ententes internationales, allant au-delà de la seule conformité au niveau législatif et réglementaire d'une entente donnée. Nous avons donc, aux fins de cette recherche, utilisé une grille d'analyse de la mise en œuvre proposée par le U.S. Agency for International Development (Bhuyan et al., 2010) que nous avons adapté en fonction de notre cadre d'analyse. Nous avons donc pris soin d'intégrer différents éléments d'analyse provenant de la littérature propre à chacun des domaines d'étude évoqués précédemment, afin d'avoir une analyse exhaustive de la mise en œuvre de chacun des engagements internationaux analysés pour le présent article. La prochaine section présente donc, succinctement, les principaux éléments qui ont été étudiés dans cette recherche.

2.1. Grille d'analyse

Pour la réalisation de cette analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, nous avons débuté notre analyse en étudiant tout d'abord le contexte général (social, politique et économique) entourant chacun des engagements en question. Dans un deuxième temps, nous avons regardé le processus de planification et d'opérationnalisation de la mise en œuvre, en s'attardant à la fois au processus au sein de l'administration publique québécoise et au niveau des différentes parties prenantes québécoises participant au processus de mise en œuvre. Nous avons ainsi examiné :

- le processus de mise en œuvre au niveau législatif et gouvernemental;
- le développement d'un plan de mise en œuvre ou d'un processus de mise en œuvre;
- la mobilisation des ressources associée à la mise en œuvre de chaque entente (à la fois sur le plan humain et financier) ;
- le processus de suivi et de reddition de compte, s'il en est un.

En plus de cette analyse de la mise en œuvre d'abord et surtout axée sur le rôle joué par l'administration publique québécoise, nous y avons également analysé le leadership exercé par les acteurs de la mise en œuvre, qu'ils soient politiques ou de l'administration publique. Nous avons aussi regardé l'implication des parties prenantes québécoises à l'égard de l'ensemble du processus de mise en œuvre, afin d'observer d'une part, dans quelle mesure ceux-ci ont appuyé ou non les ententes en question, et d'autre part, d'évaluer dans quelle mesure ces derniers ont eu une influence quelconque dans le processus de mise en œuvre, à l'instar de ce que postule la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Commenté [A5]: Paragraphe très mal formulé, au point où le sens du texte en souffre.

Finalement, nous avons effectué, pour chaque étude de cas, une évaluation relative aux avancées constatées à l'égard du processus de mise en œuvre par rapport aux objectifs fixés par chacune d'entre elles. Ceci a permis, ultimement, d'apprécier le degré de mise en œuvre de chaque entente en question et d'y observer dans quelle mesure le Québec souscrit à chacun des engagements. Ainsi, la grille d'analyse développée par Bhuyan et al. (2010) que nous avons adapté à notre contexte de recherche a permis de lancer une analyse et discussion à l'égard des différentes dimensions observées dans le cadre de cette recherche.

La collecte des données a consisté en une recherche documentaire utilisant des sources primaires et secondaires déjà publiées ainsi qu'avec le recours aux entrevues semi-dirigées (24 entrevues) d'une durée de 45-60 minutes chacune réalisées auprès d'administrateurs publics que Québec et d'autres États membres, d'anciens politiciens ainsi qu'auprès de différentes parties prenantes concernées par les ententes en questions, provenant des milieux environnementaux et économiques entre 2013 et 2014.

Commenté [A6]: Paragraphe difficile à suivre.

2.2. Les trois études de cas

Les trois cas sélectionnés concernent des ententes paradiplomatiques multilatérales et régionales dans le domaine environnemental où le Québec s'est déclaré lié, touchant à deux domaines différents et d'importance, soit la question de l'eau et des changements climatiques. Chacun des cas qui a été étudié offre des particularités intéressantes, que ce soit en terme de niveau de contrainte interne⁴ à l'engagement en question, d'acceptabilité sociale ou encore de changements nécessaires en terme de politique publique, ce qui permet d'accroître la validité interne de notre étude.

Le premier cas concerne l'adoption du *Plan d'action de lutte contre le changement climatique* de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada adopté en 2001 et où la première période d'engagement concerne la période 2001-2010. Il s'agit d'un plan d'action où les actions recommandées sont de nature volontaire et régionale, et où les cibles de réduction des émissions de GES à atteindre sont régionales, et non pas propres à chaque partie prenante. Il s'agit, dans ce cas, d'une entente peu contraignante pour le Québec.

Commenté [A7]: Il serait peut-être bien d'inclure un lien vers une source décrivant le plan. Idem pour le WCI

Le deuxième cas est plus récent et concerne l'adhésion du Québec à la *Western Climate Initiative*, un marché de carbone nord-américain. La mise sur pied de ce marché de carbone a été laborieuse, et sujette à de nombreuses difficultés, dont le retrait de plusieurs membres à ce

⁴ Le concept de contrainte interne constitue un élément important à définir dans le cadre de cette recherche. Contrairement au concept de contrainte « externe », référant aux mécanismes de sanction et à l'obligation d'un État en vertu du droit international de respecter ses engagements internationaux (Friedrich, 2013; Guzman, 2002), la notion de contrainte interne vise davantage le contenu de l'engagement international en question, à la substance même de l'engagement (se référant ainsi à la formulation de l'engagement) et aux transformations qui sont nécessaires pour qu'une Partie respecte cet engagement international. En d'autres termes, la notion de contrainte interne réfère au type d'instrument de politique publique nécessaire pour que l'État souscrive à son engagement international. Un engagement international peut ainsi nécessiter d'importantes transformations législatives, réglementaires et créer de nombreuses obligations d'autres types pour l'État souhaitant respecter le « corps et l'esprit » de l'engagement, ou il peut, à l'opposé, être plus flou, consister en des lignes directrices permettant de guider l'action publique sans pour autant obliger à des modifications de pratiques strictes, tel que l'évoque Weiss (1999) et Guzman (2005).

marché en 2011. La mise en œuvre du marché de carbone est beaucoup plus contraignante pour le Québec sur le plan interne, ce dernier devant adopter des réglementations strictes et des mécanismes très complexes pour respecter ses engagements à cet égard.

Finalement, le troisième cas concerne le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs et l'*Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent* (adoptée en 2005). Cette dernière étude de cas se distingue des précédentes par son objet – la gestion de l'eau –, mais aussi par la façon dont s'est construite l'entente en question. Il s'agit d'une double entente, dont certains sont contraints par voie de loi régionale (un *compact*), et où les partenaires canadiens sont liés par une entente de bonne foi (Chaloux, 2013). Cette entente concerne les prélèvements et les dérivations des eaux provenant de cet immense bassin versant et vise à encadrer, voire interdire celles-ci à l'extérieur du bassin, sauf en cas d'exceptions définies et acceptées par l'ensemble des États fédérés concernés par le bassin versant (CGGL, 2005).

Tableau 1 Présentation sommaire des études de cas sélectionnées

L'entente	Période	États membres	Nature et objectifs de l'entente
Plan d'action sur le changement climatique de la CGNA-PMEC	2001-2010	Québec, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse, Ile-du-Prince-Edouard, Massachusetts, Connecticut, Rhode Island, Vermont, New Hampshire, Maine	Stabilisation des émissions de GES aux niveaux de 1990 pour 2010. Le plan comprend 9 actions et 34 recommandations à mettre en œuvre individuellement et régionalement.
Marché de carbone de la WCI	2007-2020	Québec, Californie, <i>Colombie-Britannique</i> , <i>Manitoba</i> et <i>Ontario</i> ⁵	Diminuer les émissions de GES en utilisant un système de plafonnement et d'échanges d'émission. Californie : 0 % stabilisation des émissions de GES au niveau de 1990 pour 2020 Québec : -20 % de réduction des émissions de GES sous les niveaux de 1990 pour 2020. Le marché couvrira environ 85 % des émissions produites sur le territoire des États membres en 2015.
L'entente sur les eaux durables du bassin des Grands Lacs et du Fleuve Saint-Laurent	2005-...	Québec, Ontario, l'Illinois, l'Indiana, le Michigan, le Minnesota, New York, l'Ohio, la Pennsylvanie et le Wisconsin	Interdire les dérivations à l'extérieur du bassin versant des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Mettre en place des normes et une structure permettant de gérer les prélèvements d'eau à l'intérieur du bassin versant. Mettre en place des mesures de conservation de la ressource en eau.

3. Résultats

L'analyse exhaustive du processus de mise en œuvre de ces trois engagements nous a permis d'arriver à la conclusion que pour les trois cas analysés, le Québec avait bel et bien respecté et mis en œuvre ses engagements internationaux, constituant ainsi un acteur international de confiance. Dans le cas de la CGNA-PMEC, le Québec a non seulement réduit ses émissions de 5% sous les niveaux de 1990 alors que la cible était une stabilisation des émissions, mais il a aussi répondu adéquatement aux différents objectifs du plan d'action régional, ce qui fait que dans l'ensemble et pour la première période d'engagement, le Qc a respecté et mis en œuvre le plan d'action (CGNA-PMEC, 2013c; Québec, 2013⁶).

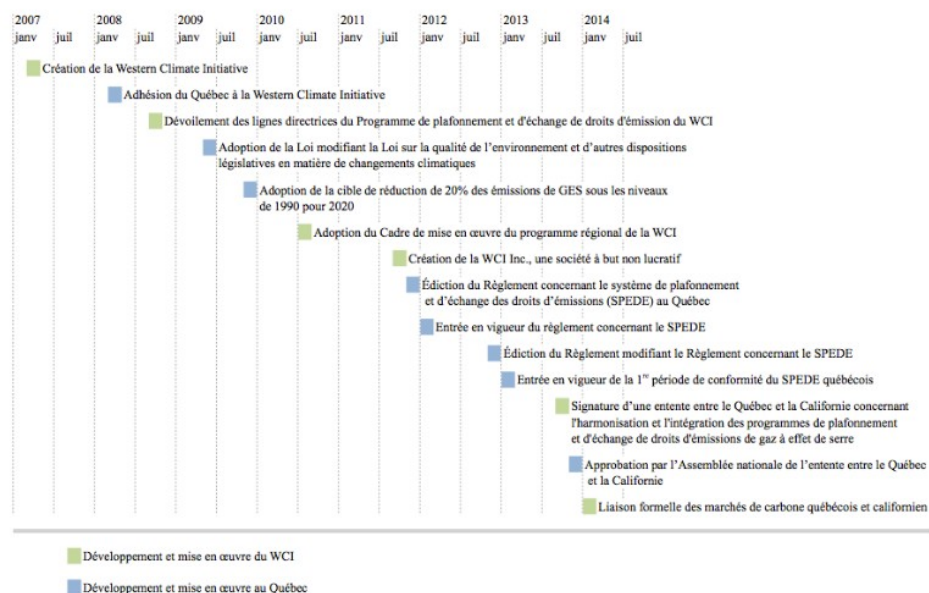
Dans le cas de la WCI, l'objectif central était de mettre en place un marché de carbone et de lier celui-ci avec les partenaires de l'organisation. Or, l'élaboration de ce système a été complétée avec succès. En effet, la mise en œuvre est terminée, le marché étant fonctionnel depuis le 1er janvier 2013, et la liaison du marché québécois avec celui de la Californie est effectif depuis le 1er janvier 2014. On constate du coup que le Québec, malgré certains retards constatés par

Commenté [A8]: Comment peut-on affirmer que le Québec a atteint ces objectifs, alors qu'il a jusqu'en 2020 (pour certains) pour les atteindre. Un désastre pourrait très bien arriver d'ici là qui placerait le Québec au bout de la file en terme d'engagements internationaux...

⁵ Les provinces identifiées en italiques ont reporté la mise en œuvre des dispositions pour participer au marché de carbone de la WCI, mais ne se sont pas retirés du processus. Bien que l'Ontario ait récemment indiqué son intention d'adhérer au marché de carbone, cette dernière n'a pas terminé les démarches en ce sens à l'heure actuelle.

rapport aux objectifs initiaux, a respecté l'ensemble des dispositions relatives à la mise sur pied d'un marché de carbone.

Figure 1 Évolution de la mise en œuvre législative et réglementaire de la WCI par l'État québécois



Dans le cas du CGGL, l'Entente régionale se découpe en trois grands objectifs en terme de gestion des eaux durables pour le bassin versant des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Concrètement, elle vise (1) à interdire toute nouvelle dérivation, (2) fixe des normes de prélèvements et de consommation de l'eau et (3) met en place de programmes de conservation et d'utilisation de l'eau. Dans ce troisième cas, la plupart du cadre législatif et réglementaire nécessaire au respect des engagements du Québec en vertu de l'Entente régionale a aussi été adopté et mis en œuvre, à l'exception du projet de règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection, qui est actuellement à l'étude.

Figure 2 Évolution de la mise en œuvre législative et réglementaire de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent par l'État québécois



Le tableau qui suit expose, de façon succincte, les résultats de notre analyse.

Tableau 2 Présentation sommaire des résultats de l'analyse de la mise en œuvre des trois engagements internationaux du Québec sélectionnés

	CGNA-PMEC	WCI	CGGL
Planification et opérationnalisation de la mise en œuvre			
Mise en œuvre législative ou décret	Décret 967-2001 Pas de lois ou règlements de mise en œuvre (à l'intérieur des cadres existants)	Voir figure 1	Voir figure 2
Plan de mise en œuvre	Pas de plan de mise en œuvre gouvernemental	Pas de plan formel de mise en œuvre. La province a suivi le processus général associé à l'adoption d'un projet de loi et aussi l'entente régionale	Plan de mise en œuvre régional et certains aspects de l'entente ont fait l'objet de plan de mise en œuvre spécifique (Québec, 2013b). Comité interministériel de mise en œuvre
Mobilisation des ressources humaines	Fonctionnaires du MRIFCE, autres fonctionnaires du MDDEFP, MRN et MTQ	Ressources humaines provenant du MDDEFP, MFE, MAPAQ, MRIFCE)	Ressources humaines du MDDEFP, MAMROT, MRN et MAPAQ)
Ressources financières	N/A	Contribution financière du Québec au WCI inc. 1,6 M\$ (Québec, 2012b) Impossibilité d'obtenir l'ensemble des montants investis pour mettre en œuvre le SPEDE	Contribution financière du Québec au secrétariat régional 14 996\$ en 2014 Impossibilité d'obtenir l'ensemble des montants investis
Processus de reddition de compte ou de suivi	Pas de processus de suivi du côté québécois seulement. Le processus de suivi est fait à l'échelle régionale	Via la WCI*	Pas de processus de suivi du côté québécois seulement. Au niveau régional: rapport de mise en œuvre auprès du Conseil régional
Leadership			
Politique	Leadership du premier ministre clair (<i>Entrevues A-PE1; A-PE2; A-AP1; A-AP3</i>)	Leadership du premier ministre clair (<i>Entrevues B-AP1; B-PP1; B-PP3</i>)	Pas de leadership particulier du Québec par rapport aux autres parties (<i>C-PE1; C-PP2</i>)
Administration publique	Leadership important de l'administration publique québécoise (<i>Entrevues A-PE1; A-PE2; A-AP1; A-AP3</i>) Co-présidence du comité directeur sur les changements climatiques	Leadership important de l'administration publique québécoise (<i>Entrevues B-PP1; B-PP2; B-PE1</i>) Présidence et co-présidence de plusieurs comités	Leadership important de l'administration publique québécoise (<i>Entrevues C-PP2; C-PP1</i>)
Implication des parties prenantes dans le processus de mise en œuvre			
Acteurs environnementaux	implication faible Ils ont fait un suivi de la mise en œuvre via une évaluation annuelle (Krottinger, 2006; 2007; Thorp, 2004;2005).	participation variable appui important des groupes environnementaux (B-PP1)	Participation moins importante lors de la mise en œuvre du côté québécois (<i>Entrevues C- AP1; C-P1; C-PP3</i>)
Acteurs économiques	implication faible	Très importante participation. Des rencontres de travail ont été organisées, des suivis et autres forme de participation (<i>Entrevues B-AP1; B-PP3; B-P1; B-PP2</i>)	Participation moins importante lors de la mise en œuvre du côté québécois (<i>Entrevues C- AP1; C-P1; C-PP3</i>)

Commenté [A9]: Avant de tout de suite renvoyer aux figures précédentes, peut-être écrite succinctement « une loi et trois règlements » (par exemple)?

Commenté [A10]: Les références aux entrevues alourdissent le tableau. Il serait préférable de faire des renvois en notes de bas de page.

* Lorsque l'on parle de processus de suivi ou de reddition de compte à l'égard de la mise en place d'un système de plafonnement et d'échange d'émission au Québec à travers la WCI, il faut comprendre que la nature même de ce système constitue un processus de reddition de compte. Chaque État se trouve à s'assurer et à contrôler le nombre maximal de droits d'émission pour chaque période de conformité présentée dans le cadre de la WCI, grâce aux réglementations adoptées par chaque juridiction. Les entreprises émettrices couvertes par le système ne peuvent se soustraire au processus réglementaire fixé par le SPEDE, mais peuvent choisir la manière dont ils vont se conformer aux obligations réglementaires (Québec, 2012b). Des dispositions claires sont également fixées dans la réglementation québécoise advenant le non- respect par un émetteur soumis au système, obligeant un émetteur [qui] ne posséderait pas dans son compte de conformité un nombre de droits suffisant pour couvrir ses émissions de GES de la période, une sanction administrative de trois droits d'émission pour un sera appliquée, en plus de l'exigence de remettre le nombre de droits manquants (Québec, 2013d, p. 3).

Nous présentons ici les principaux constats qui ressortent de cette analyse comparée, en revenant sur les principales dimensions qui ont été relevées dans notre grille d'analyse exposée précédemment.

3.1 Le contexte d'adoption et de mise en œuvre, le contenu de l'engagement et la contrainte de l'engagement international

Adoptés à quelques années d'intervalle, les trois engagements internationaux sélectionnés ont révélé certaines particularités intéressantes relativement au contexte d'adoption de ces engagements, au contenu de ceux-ci, de même qu'en terme de contraintes associées à la mise en œuvre et au respect de ces engagements internationaux.

3.1.1 Les relations Québec---Ottawa et la question de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec

Le déploiement de relations transfrontalières et régionales entre les États fédérés canadiens et américains, et surtout l'adoption d'engagements internationaux de la part du Québec et de différents partenaires de ces deux pays a mis en lumière certaines tensions entre les autorités fédérales et les États fédérés d'une part, mais a aussi permis de relever une certaine forme de reconnaissance des compétences et capacités de chaque palier de gouvernement dans la régulation de problématiques d'action collective dans un contexte international et d'un fédéralisme coopératif (Hall, 2006).

Pour ce qui est des études de cas portant sur les engagements internationaux relatifs à la lutte contre les changements climatiques (WCI et CGNA-PMEC), l'adoption de ces engagements s'est effectuée dans un contexte d'opposition face aux autorités fédérales. Cette situation a permis au Québec de se doter de cibles de réduction d'émissions de GES dans un contexte global de lutte contre les changements climatiques, de légitimer ses compétences constitutionnelles et de se positionner en opposition avec Ottawa, ce qui lui a permis de crédibiliser le rôle et la pertinence des États fédérés dans la gouvernance environnementale internationale (Tennis, 2007; Barnett, 2010; Klinsky, 2013). Bien plus, ces engagements ont servi de fondements à l'élaboration d'une politique internationale plus ambitieuse où le Québec a cherché, lors de différents forums internationaux, à accroître son capital politique et son rayonnement international et à se distinguer et se distancier des politiques climatiques défendues par Ottawa, qui était de plus en plus critiquées à la fois au niveau international et par la population québécoise à l'égard de sa gestion de la question climatique sur son territoire et dans les forums internationaux (Séguin & Chaloux, 2014 (à paraître)). À l'instar de ce qu'évoque une certaine frange de la littérature sur la paradiplomatie, ces engagements internationaux se sont opérés dans cette idée de valorisation d'une « identité particulière » (Paquin, 2005) où les États fédérés cherchent à développer une politique internationale autonome des gouvernements centraux (Michelmann & Soldatos, 1990).

Il en est par contre tout autrement dans le cadre de notre troisième étude de cas portant sur la gestion de l'eau (CGGL) dans le bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. En effet, il y

Commenté [A11]: On dévie vers quelque chose de très différent. Il n'est plus question des engagements internationaux du Québec et de sa place sur la scène internationale en terme environnementaux – on rentre ici dans le discours politique. Si l'article aborde ce sujet, ceci devrait être mentionné dans l'introduction.

a eu un appui et un soutien constant des autorités fédérales dans les négociations avec le Québec, l'Ontario et les États riverains des Grands Lacs par rapport à l'élaboration de la double entente (*Entrevues C-API; C-AP2; C-PP2*) (Bielecki, 2006). La volonté d'adopter et de respecter cet engagement international du côté du Québec viennent sans doute davantage de la volonté d'exercer pleinement ses compétences constitutionnelles à l'égard de ces enjeux sur la scène internationale et de promouvoir l'idée d'un fédéralisme coopératif tel qu'évoqué notamment par Piattoni (2010, p. 207) que de l'unique souhait de contrecarrer ou contredire les actions prises par les autorités fédérales sur ces questions.

3.1.2 Des ententes au contenu et aux contraintes variées

Aussi, un autre constat que cette recherche a permis de signaler concerne le contenu des trois engagements internationaux analysés dans cette recherche. Ceux-ci diffèrent considérablement sur le plan de la précision des objectifs et des contraintes en terme de modification des pratiques et de politiques mises en place sur le territoire québécois. Par exemple, l'adoption du plan d'action de lutte contre le changement climatique de la CGNA-PMEC demeurerait très vague quant aux objectifs et aux politiques à adopter par le Québec pour mettre en œuvre cette entente régionale, puisqu'il s'agissait de cibles et d'objectifs régionaux sans partage ou division par État américain ou province canadienne (Selin & Vandever, 2005). Elle conservait aussi une très grande flexibilité dans le processus de suivi et de reddition de compte et ne nécessitait pas la mise en place de structures législatives et réglementaires ni la création d'institutions ou d'instances permettant de mettre en œuvre les engagements en question, contrairement aux autres cas présentés. Pourtant, cela n'a pas empêché la province d'être proactive dans la mise en œuvre des buts et objectifs du plan d'action. Un partenaire du Québec au sein de la CGNA-PMEC a d'ailleurs affirmé à cet effet que « I never felt that the low level of constraint was a problem for Québec. Quebec has always gone beyond what was required by the climate change action plan » (*Entrevue A-PE1*).

Pour les deux autres cas d'analyse, le contenu des engagements et le niveau de contrainte associé à la mise en œuvre de ceux-ci étaient beaucoup plus précis, exigeants et complexes pour les États fédérés impliqués. Ces engagements nécessitaient des transformations législatives et réglementaires substantielles pour chaque partenaire commis, la mise en place de structures de gouvernance assurant le fonctionnement et le respect des ententes au niveau régional (comme la Western Climate Initiative Inc. et le Conseil régional du CGGL) et des objectifs clairs et précis pour chaque État et province (WCI, 2010b; C2ES, 2013; CGGL, 2005). On entre ainsi davantage dans une logique contraignante pour les Parties impliquées, qui doivent souscrire à l'ensemble de ces éléments pour respecter les engagements et mettre en place ces nouvelles structures de gouvernance environnementale.

Bref, il ne semble pas y avoir eu de corrélation claire et directe entre le niveau de contrainte et de précision des engagements et la mise en œuvre de ceux-ci au Québec, à l'instar de ce qu'évoque Weiss (1999) qui perçoit davantage comme un mythe l'idée que la précision d'un engagement entraîne nécessairement un plus grand respect de celui-ci par les États Parties. D'ailleurs, un acteur politique interrogé a ainsi clairement affirmé à cet effet que « [l]e gouvernement du Québec, lorsqu'il prend des engagements, il les prend pour les mettre en œuvre. Et lorsqu'il prend des engagements, il ne les prend pas à la légère, car il n'anticipe pas un scénario où il ne mettra pas en œuvre ce qu'il s'est engagé à faire. [...] il en va de la crédibilité de l'État » (*Entrevue A-PI*).

Commenté [A12]: Il serait important ici de faire une mini-conclusion afin de rattacher cette analyse avec la thèse (à l'instar du dernier paragraphe du point 3.1.2).

3.1.3 Contextes politiques, sociaux et économiques changeants : influence et impact sur la mise en œuvre

Un autre aspect à considérer concerne bien sûr l'évolution des contextes politiques, économiques et sociaux pouvant intervenir ou influencer de façon évidente les processus de mise en œuvre engagement international. Comme la mise en œuvre s'est opérée, pour chacun des cas étudiés, sur une assez longue période où plusieurs événements importants sont survenus, tels que la crise économique de 2008, les changements de gouvernements au sein des États fédérés et même au sein des États fédéraux, il est possible de présumer que ceux-ci ont pu avoir un impact sur la mise en œuvre et sur le respect des engagements internationaux du Québec, à différents niveaux. Qu'en est-il réellement?

Dans les cas du plan d'action de lutte contre les changements climatiques de la CGNA-PMEC et de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent du CGGL, l'évolution des contextes politiques et économiques, notamment du côté québécois, ne semblent pas avoir influencé significativement la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec. Plusieurs personnes interrogées ont souligné le fait que, comme ces ententes n'avaient pas d'impacts économiques potentiels importants dans la province, la crise économique n'a pas incité les acteurs économiques ou certains politiciens à s'opposer au processus de mise en œuvre (*Entrevues A-API; A-AP2; A-PE1; C-API; C-AP2; C-PE1*). De même, il faut noter la nature hautement consensuelle de ces deux engagements par les parties prenantes économiques et environnementales et qu'ils ne faisaient pas l'objet de joutes politiques partisans entre les principaux partis politiques québécois, ce qui a contribué à faciliter le processus de mise en œuvre, même après des changements de gouvernements intervenus dans la province (*Entrevues A-AP3; A-API; C-PE1*).

Toutefois, la réalité a été quelque peu différente dans le cas de la *Western Climate Initiative*. La mise sur pied d'un marché de carbone avec la Californie s'est effectuée dans un contexte économique et politique très difficile. Au Québec, certes, la mise en place d'un système de plafonnement et d'échange d'émission a été assez bien accueillie par les acteurs politiques et sociaux à différents échelons (Québec, 2012b; AQLPA *et al.*, 2009; CPEQ, 2009, Équiterre & Fondation David Suzuki, 2009, FCCQ). Si certains acteurs économiques ont exprimé des réserves et des craintes lors de l'adoption et de la mise en place du système, ces derniers semblent s'être ralliés au choix du gouvernement par la suite (MEQ, 2011; Mercure, 2012). Cependant, tout récemment (et en dehors du cadre spatio-temporel fixé dans cette analyse), quelques acteurs économiques comme Gaz Métro sont à nouveau intervenus sur la place publique afin de remettre en question le système de plafonnement et d'échange, craignant pour l'impact économique lié à une hausse des tarifs d'énergie pour les petites et moyennes entreprises, alors que les voisins immédiats du Québec ne sont pas assujettis à un tel type de « taxe » (Baril, 2014). Allant encore plus loin, la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, dans un rapport publié en février 2014, a notamment souligné certains risques financiers associés au marché de carbone et recommandé au gouvernement sursoir à l'application du marché de carbone tant que d'autres joueurs, comme l'Ontario, ne se soient pas joints à ce système (Québec, 2014). Malgré ces pressions, tant le Parti québécois que le Parti libéral, alors en pleine campagne électorale, ont réitéré leur volonté de maintenir le cap et d'aller de l'avant avec ce système, effectif depuis janvier 2013 (Caillé, 2014; C. Côté, 2014).

Commenté [A13]: Annoncer directement quelle est cette différence.

En somme, même si les contextes politiques, économiques et sociaux sur le territoire québécois n'ont pas influencé drastiquement la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, il faut néanmoins estimer que ces mêmes contextes ont pu avoir une influence chez les États et provinces partenaires du Québec (Klinsky, 2013; Roosevelt, 2010). Du coup, un engagement moindre ou changeant chez ceux-ci demeure un défi ou une contrainte potentielle et réelle à signaler dans l'analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, puisque cela peut avoir une incidence sur l'appui des différents acteurs québécois par la suite et sur la volonté de ces derniers d'appuyer ou non l'État québécois à l'étape de la mise en œuvre.

3.2 La planification et l'opérationnalisation de la mise en œuvre

Si l'on s'attarde de façon plus spécifique au processus d'opérationnalisation et de planification de la mise en œuvre qui s'est opéré dans le cadre des trois études de cas en question, plusieurs constats ressortent et mettent en lumière certains déterminants de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, de même que certains défis et contraintes observées dans le processus en lui-même.

3.2.1 Mise en œuvre législative / décret

D'abord, il est important de rappeler que dans le cas de la mise en œuvre du plan d'action sur le changement climatique de la CGNA-PMEC, il n'y a pas eu à proprement parler de mise en œuvre législative afin d'intégrer en droit interne les dispositions du plan d'action, contrairement aux autres études de cas analysées (Québec, 2001a). Cependant, le plan d'action régional a ouvert la voie à l'établissement d'une politique climatique plus ambitieuse dans les années qui ont suivi au Québec, si bien que ce dernier a adopté en 2006 un plan d'action de lutte contre les changements climatiques qui reprenait les différents objectifs du plan d'action de la CGNA-PMEC. Les autres ententes internationales analysées ont, quant à elles, nécessité la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire important, et l'ensemble des cas ont nécessité l'adoption de décrets ministériels permettant la mise en œuvre effective de ces ententes internationales (Québec, 2001; 2006c; 2009b, 2012b; 2013a).

Bien que l'adoption de lois et règlements ait pu faciliter l'analyse de la mise en œuvre des engagements en question par rapport au plan d'action de la CGNA-PMEC, rien n'indique que la présence de tels cadres ait contribué davantage au respect des engagements internationaux du Québec que dans le cas de la CGNA-PMEC où ces cadres n'ont pas été nécessaires. Bodansky estime à cet effet que :

A threshold issue in treaty implementation is whether implementation requires legislation. For a variety of reasons, sometimes the answer is no. A treaty may focus on governmental actions such as reporting, which can be performed by the executive branch on its own authority, without any need for legislative approval. Or, under a country's constitution, treaties may have the force of domestic law directly, making additional legislative implementation unnecessary. Or existing legislation may provide the necessary authority to implement a treaty's obligations (Bodansky, 2010, p. 212).

Ainsi, une Partie à un engagement international peut respecter en tout point celui-ci sans nécessairement passer par une mise en œuvre législative. Il est donc difficile d'affirmer qu'une mise en œuvre législative soit un facteur ou un déterminant significatif de la mise en œuvre

Commenté [A14]: Première phrase devrait annoncer l'idée générale de l'article.

effective d'un engagement international, surtout lors de l'adoption d'ententes non contraignantes, et que bien d'autres facteurs doivent être considérés et qu'ils puissent intervenir à cet égard.

3.2.2 Plan de mise en œuvre

L'analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec à travers les trois cas d'étude a révélé certains éléments intéressants relativement à la question de la planification de la mise en œuvre par l'administration publique québécoise. Un certain a priori de notre part existait relativement au fait qu'une mise en œuvre effective allait de pair avec l'élaboration d'un plan clair de mise en œuvre par les Parties concernées, à l'image de ce que mentionnent Bhuyan et al. (2010) dans leur grille d'analyse développée au sein du USAID : « Implementation is a challenging process, even when written guidelines on goals, strategies, roles and responsibilities, and monitoring frameworks are provided; it is even more challenging in the absence of written guidance and clear action plans » (p. 8). Ainsi, nous supposons que la présence d'un plan clair de mise en œuvre facilitait la mise en œuvre effective et le respect des engagements internationaux du Québec.

Or, les trois cas d'études ont permis d'observer que les processus de planification étaient plus complexes d'anticipé, et que cette planification ne signifiait pas nécessairement la production d'un document formel permettant de faire le suivi concret de l'état de la mise en œuvre dans la province (*Entrevues A-API; A-AP3; B-API*). Au surplus, cela n'a pas signifié pour autant une absence de mise en œuvre effective au Québec. Dans notre premier cas d'étude, soit celui du plan d'action de la CGNA-PMEC, les buts et objectifs de l'entente ont été intégrés à l'intérieur d'autres politiques et engagements du Québec et qu'il n'y a pas eu de plan de mise en œuvre à proprement parler (*Entrevue A-API*). La plupart des objectifs de l'engagement ont été repris dans la politique climatique du Québec de 2006-2012 (Québec, 2008b). Dans les cas de la WCI et du CGGL, la planification de la mise en œuvre s'est opérée à travers les dispositifs existants au sein de l'administration publique québécoise et a suivi le même sentier législatif et gouvernemental que tout nouveau projet de politique publique nécessitant l'établissement d'un cadre législatif et réglementaire (*Entrevues B-API; C-AP2*). Par contre, il est intéressant de noter que pour les trois cas d'étude, ce sont davantage les forums régionaux (CGNA-PMEC, WCI et CGGL) qui ont fourni le cadre de planification de la mise en œuvre, puisque ces derniers fixaient les dates butoirs, les lignes directrices permettant l'harmonisation des politiques et législations et la mise sur pied de différents mécanismes permettant de mettre en œuvre les régimes environnementaux créés par ceux-ci.

3.2.3 Mobilisation des ressources

La mobilisation des ressources est aussi considérée comme un élément important de toute mise en œuvre de politique publique, puisqu'elle permet en quelque sorte d'aller au-delà de ce lien manquant (*missing link*) très souvent mentionné dans la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques et d'observer comment les volontés politiques se traduisent (ou non) en actions concrètes sur le terrain (Barrett, 2004; Hargrove, 1975; Hjern, 1982; Schofield, 2001). La mobilisation des ressources concerne de ce fait les ressources humaines et financières, mais aussi les outils développés afin de diffuser, promouvoir et favoriser la mise en œuvre des engagements en question par l'ensemble des acteurs concernés (Bhuyan et al., 2010).

Il s'est avéré que pour les trois études de cas sélectionnées, la mise en œuvre a signifié le déploiement de ressources humaines facilitant cette mise en œuvre et le respect de ses

Commenté [A15]: Contradiction : dans le 16 premières pages, il semble que votre thèse affirme que le Québec est un chef de file sur la scène internationale en terme de mise en œuvre des ententes environnementales internationales desquelles il fait partie en produisant des règlements et adoptant des conventions avec d'autres pays... Alors qu'ici, il est noté que la mise en œuvre législative n'est pas un facteur significatif.

Commenté [A16]: Il serait peut-être pertinent d'élaborer la notion du "lien manquant".

engagements par le fait même. Dans les trois cas, des ressources humaines ont été mobilisées de façon pérenne afin d'assurer le suivi de cette mise en œuvre au sein des ministères responsables du dossier (*Entrevues A-AP2; A-PE1; B-API; C-API; C-AP2*). Des comités interministériels ont aussi vu le jour pour mettre en œuvre les différentes dispositions des ententes et en faire le suivi, et des formations pour les acteurs économiques et environnementaux ont été organisées notamment dans le cas de la WCI afin de diffuser et d'assurer une compréhension réelle de cet instrument adopté par le Québec (*Entrevue B-API*). Il semble y avoir eu une volonté claire de la part des acteurs gouvernementaux québécois de fournir les ressources humaines nécessaires dans le but d'assurer une mise en œuvre effective de leurs engagements internationaux, du moins pour les trois cas analysés⁶.

Commenté [A17]: Pas claire et très difficile à suivre.

Il est par contre intéressant de noter les difficultés, voire l'impossibilité que nous avons eues à obtenir les renseignements relatifs aux ressources financières qui ont été nécessaires à la mise en œuvre des trois engagements internationaux en question. Les seules données obtenues à cet égard concernent les contributions octroyées aux instances régionales (secrétariat de la CGNA-PMEC, la WCI Inc., et le secrétariat du Conseil régional) et ne reflètent qu'en partie les ressources financières réelles associées à la mise en œuvre de chaque engagement en question (*Entrevues A-API; A-PE1*) (Québec, 2012b, CGGL, 2012).

En somme, il s'est avéré que pour les trois cas d'étude, plusieurs ressources humaines ont été mises à contribution et que, bien que nous ne puissions pas obtenir de données relatives aux ressources financières mobilisées pour mettre en œuvre ces engagements, il semble que le Québec ait fourni les ressources suffisantes permettant de mettre en œuvre et de faire le suivi des avancées des différentes mesures présentes pour chaque entente en question, puisque celui-ci a, pour les trois cas, mis en œuvre et respecté ses engagements internationaux.

3.2.4 Processus de reddition de compte et de suivi

Une autre dimension que nous souhaitons analyser concernait l'établissement d'un mécanisme de suivi ou de reddition de compte. Cette analyse a révélé que ce processus était distinct pour chaque entente et qu'il n'y avait pas de ligne directrice commune. Dans le cas de la CGNA-PMEC, le Québec n'a pas fourni (ou rendu public) de document périodique permettant de faire le suivi clair des différentes mesures de mise en œuvre dans les années qui ont suivi l'adoption d'un plan d'action en question (*Entrevue A-API*). Si ce processus est demeuré plutôt vague du côté québécois, il en est tout autrement pour le suivi régional, alors que le Québec a contribué substantiellement au suivi de la mise en œuvre effectué via le Comité directeur sur les changements climatiques de la CGNA-PMEC et les rapports annuels fournis par ledit comité. Plusieurs personnes interrogées ont souligné le rôle accru exercé par les fonctionnaires québécois dans l'analyse du suivi de la mise en œuvre du plan d'action régional depuis 2001 et que ceux-ci ont joué un rôle moteur dans ce suivi périodique (*Entrevues A-PE1; A-PE2*). Le suivi et le processus de reddition de compte étaient ainsi intégrés au processus régional, où le Québec fournissait les informations pertinentes afin d'apprécier l'état d'avancement du plan d'action

Commenté [A18]: Pour les lecteurs qui ne sont pas familiers avec le concept de la reddition: des explications peuvent s'avérer utiles.

⁶ Il est aussi important de noter que cette mobilisation des ressources humaines ne semble pas être toujours le cas pour les différents partenaires du Québec dans les engagements internationaux sélectionnés. Certaines personnes interrogées ont signalé l'importante mobilisation des ressources québécoises par rapport à d'autres partenaires (*Entrevues A-PE1; B-PPI; B-AP2; C-API*) et que le Québec semble avoir pris très au sérieux son engagement dans les différentes ententes.

régional. Il faut aussi mentionner que dans le cas de cet engagement international, les parties prenantes provenant du milieu environnemental ont effectué, dans les premières années, un suivi de la mise en œuvre de ce plan d'action régional en fournissant un bulletin d'évaluation pour chaque État et province canadienne par rapport aux objectifs du plan d'action, ce qui a constitué une source intéressante d'information relativement à la mise en œuvre de l'engagement en question (Krottinger, 2006, 2017; Thorp, 2004, 2005).

Par contre, du côté de la mise en place du marché de carbone de la WCI et de l'Entente sur les ressources en eaux durables du CGGL, le suivi de la mise en œuvre et le processus de reddition de compte ont été beaucoup plus formels et constants (CGGL, 2005; Québec, 2013d). Ceci s'explique en grande partie au fait que pour être effectifs, ces deux engagements internationaux requièrent la mise en place d'un régime beaucoup plus strict, par la mise sur pied d'une structure législative et réglementaire importante et rigoureuse, et qu'un processus d'harmonisation entre les engagements régionaux et la mise en œuvre par chaque Partie concernée est nécessaire pour assurer la cohérence du régime et son effectivité. De ce fait, dans ces deux cas, le Québec a assuré un suivi de la mise en œuvre et de reddition de compte ouvert et transparent, et toute personne intéressée a pu aisément avoir accès à l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces engagements internationaux, soit via le gouvernement du Québec, ou via les instances régionales prévues à cet effet.

Commenté [A19]: Données scientifiques à l'appui?

3.3 La question du leadership dans la mise en oeuvre

La littérature sur la paradiplomatie a très souvent insisté sur le fait que le Québec était considéré comme l'un des acteurs paradiplomatiques les plus actifs de la planète (Balthazar, 2003 [1994]; Fry, 2004; Paquin, 2004) et qu'à cet effet, le Québec avait cherché à jouer un rôle de leader sur de nombreuses questions touchant ses compétences constitutionnelles et à légitimer son rôle et sa pertinence dans un contexte mondial de plus en plus interconnecté et interdépendant (Aldecoa & Keating, 1999; Chaloux & Séguin, 2012; Paquin & Lachapelle, 2004). Or, si ce leadership manifesté par la province a fait l'objet d'une attention soutenue par les spécialistes du côté de l'élaboration et de la négociation d'engagements internationaux, qu'en est-il du côté de la mise en œuvre de ces engagements?

Commenté [A20]: Répétition sur ce qui a été dit plus haut – penchant vers le discours politique.

Dans les cas qui nous occupent, il s'avère que les acteurs politiques et de l'administration publique québécois ont exercé un leadership important et constant au niveau de la mise en œuvre des engagements internationaux analysés, tant au niveau régional et transfrontalier que sur le plan interne (*Entrevues A-P1; B-P1; C-P1; A-API; A-PE1; B-API; B-AP2; C-API*). Du côté politique, il a été noté que plusieurs ministres et même les premiers ministres ont toujours soutenu publiquement les différents engagements, qu'ils ont participé aux différentes rencontres liées aux engagements en question et qu'ils ont fait la promotion et le suivi de la mise en œuvre des engagements analysés tant sur le plan domestique qu'auprès des partenaires internationaux. Plusieurs personnes interrogées ont par ailleurs mentionné le rôle clef du premier ministre du Québec, Jean Charest, entre 2003 et 2012 dans les phases de mise en œuvre des trois engagements internationaux, estimant que celui-ci avait contribué à maintenir une certaine forme de pression pour que ces engagements demeurent à l'agenda politique et que l'intérêt manifesté lors des phases de négociation et d'élaboration des engagements internationaux demeurent aussi présent lors des périodes de mise en œuvre (*Entrevues A-PE1 B-PP1; B-PP3; C-PP2; B-API; A-AP2*).

Du côté de l'administration publique, les trois cas ont aussi révélé le grand intérêt des fonctionnaires responsables des engagements internationaux à mettre en œuvre, à exercer un suivi dans la mise en œuvre et à respecter les engagements internationaux du Québec sur ces questions, sans oublier la volonté de ces derniers de pousser les autres partenaires à en faire autant. Plusieurs partenaires du Québec et parties prenantes provenant de groupes environnementaux et économiques ont souligné le travail assidu de certains fonctionnaires afin de faciliter les processus de mise en œuvre des différents engagements internationaux analysés, affirmant notamment que les positions exprimées par les parties prenantes étaient prises en compte par les fonctionnaires (*Entrevues B-PP2; C-PP2; B-PPI*) et que ces derniers travaillaient d'arrache-pied à mettre en œuvre les différents engagements (*Entrevues A-PE1; B-PPI; C-PP2*). Un partenaire du Québec au sein de la CGNA-PMEC a d'ailleurs estimé que le soutien et le travail proactif des fonctionnaires québécois a contribué à « maintenir la pression » sur les autres partenaires pour que les objectifs régionaux soient atteints, affirmant que : « Québec has been a strong leader for the other states and provinces. And if it have not been from Québec's involvement, the NEG-ECP wouldn't have been so close of achieving the regional goal » (*Entrevue A-PE1*).

Commenté [A21]: Le paragraphe ici est trop long, tentez de le formuler en 2 lignes.

On peut ainsi estimer que, d'une part, ces engagements internationaux ne sont pas restés « lettres mortes », et qu'il y a eu une volonté clairement perceptible de la part des différents acteurs publics de respecter les engagements internationaux du Québec sur ces questions, tant du côté politique que de l'administration publique. Il est aussi intéressant de noter que tant les acteurs politiques que les fonctionnaires interrogés ont mentionné directement ou indirectement l'importance pour le Québec d'assumer ses compétences constitutionnelles au niveau international et que ces engagements permettent en quelque sorte de confirmer, d'appuyer et de légitimer cette vision paradiplomatique des relations internationales du Québec.

3.4 Le rôle et l'influence des parties prenantes dans la mise en œuvre

Une dimension importante très souvent mentionnée par la littérature sur le respect des engagements internationaux et sur la mise en œuvre des politiques publiques concerne le rôle et l'influence des parties prenantes dans les processus de négociation, de formulation et de mise en œuvre de politiques publiques ou d'engagements internationaux. Dans ces deux pans de littérature, on aborde ces acteurs dans une logique où l'on assiste à une érosion des frontières entre public et privé et entre international et interne, et où la contribution des acteurs non étatiques est de plus en plus considérée dans la mise en œuvre des différentes politiques publiques. Cette prise en compte légitime ainsi une reconnaissance du rôle et de l'influence des acteurs non étatiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des engagements internationaux (Carroll & Carroll, 1999; M. Hill & Hupe, 2009, [2002]; Koh, 1996; Weiss, 1999). Ceux-ci peuvent en effet contribuer à la mise en œuvre en exerçant une certaine pression pour favoriser l'atteinte des objectifs, en participant aux efforts de mise en œuvre ou encore en tentant de freiner ou de contrecarrer la mise en œuvre d'un engagement international qui ne serait pas dans leur intérêt. À cet égard, Bodansky affirme que

Commenté [A22]: Cette phrase est incompréhensible aux yeux du lecteur.

implementation is not merely a technical, top-down process, involving directives from the government. It is a political process in which industry groups and environmental organizations all participate to varying degrees. Industry can contribute positively by providing expertise in designing technically feasible and

cost-effective approaches, but it may also seek to weaken implementation measures in order to reduce its own adjustment cost (Bodansky, 2010, p. 210).

Dans les trois cas analysés cependant, il est difficile d'affirmer que les parties prenantes ont toujours joué un rôle substantiel et significatif dans la mise en œuvre des engagements internationaux sélectionnés. Le niveau d'implication des parties prenantes a grandement varié selon les cas étudiés et il n'est pas si clair que pour tous les cas, leur participation ait contribué à faciliter, interférer ou nuire à la mise en œuvre des engagements en question, du moins pour certains cas particuliers. Par exemple, dans le cas de la CGNA-PMEC, les parties prenantes n'ont que très peu été consultées dans le processus d'élaboration et de négociation de l'entente en question. Quant à la mise en œuvre du plan d'action régional, là aussi, il semble que ces derniers ne soient que peu intervenus, soit par manque d'intérêt (*Entrevue A-PP1*), de connaissances à l'égard de cet engagement (*Entrevues A-PE1; A-AP2*) ou encore parce que cet engagement est resté, pour l'essentiel, entre les mains de l'administration publique au niveau de la mise en œuvre (*Entrevue A-PI*). Pourtant, cette faible implication (qu'elle soit considérée comme étant favorable ou non à l'entente) ne semble pas avoir affecté le processus de mise en œuvre, du moins du côté québécois.

Dans le cas de la *Western Climate Initiative* par contre, la participation des parties prenantes économiques et environnementales a été beaucoup plus importante dans les phases de négociation et de mise en œuvre. Dans ce cas bien précis, comme l'engagement international avait un impact substantiel chez les acteurs économiques, il y avait une réelle volonté au sein de l'administration publique québécoise d'impliquer ces acteurs dans le processus de mise en œuvre et d'éviter que ces derniers n'agissent en obstruction dans le processus (*Entrevues B-PP1; B-PP3 B-API; B-AP2*). Une partie prenante provenant du milieu économique interrogée à cet égard a mentionné que

Le gouvernement a intégré [les entreprises] dès les premiers instants. Elles ont été consultées dès le début, pour que les gens au gouvernement aient l'écho de leurs préoccupations. [...] Les entreprises avaient plutôt une voix réelle [...] et ont eu une certaine influence sur les modalités administratives du SPEDE au Québec (*Entrevue B-PP2*).

Même si plusieurs acteurs économiques demeuraient sceptiques relativement à cet engagement international (CPEQ, 2009; FCCQ, 2012), la volonté d'intégrer ces derniers dans le processus de mise en œuvre a ainsi permis de faciliter l'acceptation de ce nouvel instrument de régulation des émissions des GES (*Entrevues B-PP2; B-PP3; B-PI*), malgré certaines tensions qui ont persisté chez des acteurs économiques en particulier. Cette implication a donc permis d'assurer une mise en œuvre effective du marché de carbone.

Enfin, du côté de l'Entente sur les ressources en eaux durables du CGGL, il y a eu intégration des parties prenantes tant du milieu environnemental qu'économique dès les premières négociations visant l'adoption de l'Entente régionale en elle-même. Le processus était très ouvert et la collaboration entre le gouvernement du Québec et ces acteurs était significative, surtout lors des phases de négociation et d'élaboration de l'Entente régionale. Dans ce cas, les préoccupations soulevées par le projet d'entente étaient analogues entre le gouvernement et les parties prenantes, ce qui a permis de renforcer la position du Québec lors des phases de négociation, mais aussi de faciliter la mise en œuvre par la suite, d'autant plus que les acteurs environnementaux et

économiques appuyaient l'Entente régionale en question. Par contre, plusieurs personnes interrogées ont affirmé que la participation des parties prenantes, notamment environnementales, a été beaucoup plus faible lors de la mise en œuvre de l'Entente régionale, justifiant cette plus faible implication par l'aridité et la complexité des dispositions de l'Entente et le manque de ressources de leur part (*Entrevues C-API; C-PP2; C-PP3*).

Dans les trois cas analysés, il y a certes eu une implication des parties prenantes, mais à des degrés et intensités très variables. Il demeure cependant difficile de cerner dans quelle mesure la participation ou l'implication de ces acteurs a eu un impact dans la mise en œuvre, surtout dans les cas de la CGNA-PMEC et du CGGL, mais il est possible d'observer que les craintes relatives à un blocage potentiel des acteurs économiques dans la mise en place d'un marché de carbone à travers la WCI aient favorisé une intégration continue et assidue des acteurs économiques dans la construction du régime en question.

4. Analyse et discussion

L'analyse des trois études de cas présentées a permis de constater le haut degré de mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement. Nonobstant quelques retards dans la mise en œuvre et certaines dispositions qui restent encore à être mis en œuvre dans des cas précis, le Québec a internalisé les buts et objectifs de ces engagements internationaux et a démontré sa volonté de respecter ses engagements internationaux dans ces domaines. Les objectifs régionaux ont été intégrés aux politiques publiques québécoises, des plans d'action provinciaux ont été mis en place, des législations et réglementations faisant directement référence aux engagements ont été adoptés et sont entrés en vigueur, etc. Il n'y a pas de raison de croire, pour l'heure, que ces engagements sont en déficit de mise en œuvre et que la province se délesterait de ces engagements en question, du moins dans une perspective à court ou moyen terme.

Si nos conclusions sont claires, cet article peut cependant faire l'objet de considérations additionnelles. Celles-ci s'expriment selon nous, à travers deux questions :

- Quels sont les déterminants d'une mise en œuvre effective des engagements internationaux du Québec dans le domaine environnemental
- Quels sont les défis et contraintes observés dans le processus de mise en œuvre des engagements internationaux du Québec avec ses partenaires américains?

4.1 Les déterminants d'une mise en œuvre effective

À la question relative aux déterminants d'une mise en œuvre effective des engagements internationaux du Québec dans le domaine environnemental, quelques pistes de réponses ressortent de cette analyse comparée. D'abord, l'important consensus social, politique et économique entourant l'adoption des trois engagements internationaux constitue très certainement un déterminant de la mise en œuvre effective des engagements internationaux du Québec. Le fait que tant les acteurs politiques et de l'administration publique, mais également les parties prenantes économiques et environnementales aient considéré ces engagements comme étant légitimes et pertinents ont certainement contribué à faciliter le processus de mise en œuvre de chaque engagement international au Québec. Les trois engagements ont été considérés par l'ensemble de ces acteurs comme étant des outils internationaux légitimes où le Québec avait

Commenté [A23]: Plusieurs facteurs abordés ci-dessous reprennent des éléments et des conclusions abordés plus tôt (e.g.: le leadership exemplaire du Québec et l'influence des parties prenantes.) Cette partie du texte serait peut-être améliorée si on expliquait plus en profondeur au lecteur en quoi la discussion qui suit est différente des points précédemment abordés. Sinon, le lecteur pourrait avoir l'impression que la discussion se répète.

clairement un rôle à jouer dans l'édification de ces régimes environnementaux à l'échelle nord-américaine, comme l'exposent Breitmeier (2008) et Raustiala et Slaughter (2002).

Un deuxième facteur qui est ressorti de cette analyse à propos du respect des engagements internationaux du Québec concerne le leadership exercé par le politique et l'administration publique lors de la phase de mise en œuvre des engagements internationaux en question. Les trois cas ont permis de mettre en lumière l'appui constant de l'élite politique dans la mise en œuvre de ces engagements, mais aussi et surtout par l'administration publique québécoise qui a participé activement à la fois au niveau des organisations régionales et sur le plan interne, à mettre en œuvre et faire le suivi des engagements de la province. Ce double leadership exercé par le politique et l'administration publique a ainsi favorisé la mise en œuvre de ces engagements.

Un troisième facteur déterminant la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec concerne l'implication des acteurs non étatiques, ou des parties prenantes directement impactées (et concernés) par les engagements en question. Nous avons pu constater dans cette étude que c'est d'abord et surtout les acteurs économiques, directement concernés par l'établissement d'un marché de carbone, qui auraient pu tenter de freiner ou de bloquer la mise en œuvre de cet engagement international du Québec, bien davantage que les acteurs environnementaux. Or, l'inclusion systématique et régulière de ces acteurs dans le processus de mise en œuvre et la présence de canaux de communication très ouverts avec le gouvernement ont permis de désamorcer les tensions potentielles et d'intégrer plusieurs de leurs préoccupations dans les normes et règles qui ont été fixées à l'intérieur du régime. Ainsi, bien que l'on puisse estimer que la participation de l'ensemble des parties prenantes permette à la fois de faciliter l'atteinte d'un consensus à l'égard d'un engagement en particulier et de légitimer le processus en lui-même, il reste que, surtout lors d'engagements internationaux touchant directement les acteurs économiques, la prise en compte des inquiétudes de ces derniers soit nécessaire, voire essentielle pour mettre en œuvre ces engagements de façon adéquate et éviter des blocages en ce sens.

Un autre facteur que nous avons relevé comme déterminant dans la mise en œuvre des engagements internationaux est indirectement lié aux éléments précédents et concerne cette fois la cohérence des engagements internationaux avec les politiques internes actuelles ou à venir et l'internalisation des normes proposées par ces engagements dans les politiques publiques du Québec. Dans les trois cas, le gouvernement semble avoir internalisé des buts et objectifs de chaque engagement et il s'est assuré de développer ses propres politiques qui ont suivi en cohérence avec ces engagements, bien que ces politiques ne soient pas liées directement aux engagements en question. Par exemple, dans le cas de la mise en œuvre de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, le Québec a appliqué les mêmes politiques et réglementations à l'ensemble de son territoire, alors que l'Entente ne concerne que la zone territoriale appartenant directement au bassin versant du bassin du fleuve Saint-Laurent. Jugeant légitimes les objectifs et buts de l'Entente régionale, la province a ainsi intégré ceux-ci dans l'ensemble de ses politiques sur l'eau (*Entrevues C-API; C-PP2; C-PP3*). Il en est de même pour le plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques de la CGNA-PMEC où la province a non seulement intégré les objectifs dans ses politiques, mais est allée encore plus loin par la suite dans les propres cibles qu'elle s'est personnellement fixée (*Entrevues A-API; A-AP3; A-PE1*).

Commenté [A24]: Déjà mentionné plus haut.

Bien sûr, les sections précédentes ont aussi permis de mettre en lumière l'importance des ressources humaines dédiées à la mise en œuvre de ces engagements, qui sont essentielles à la mise en œuvre effective des engagements internationaux du Québec. Pour ces trois cas d'étude, les ressources nécessaires semblent avoir été fournies, ce qui n'est pas négligeable dans cette volonté de développer et mettre en œuvre différents engagements internationaux. Au surplus, cette mobilisation constante des ressources pour mettre en œuvre les différents engagements internationaux du Québec nous permet de d'exposer le fait que le respect des engagements internationaux semble être une valeur ou un principe qui a été internalisé par l'État québécois, et qu'à cet effet, l'administration publique québécoise a développé l'expertise et les outils favorisant la mise en œuvre effective de ses engagements internationaux. Bodansky affirme d'ailleurs à cet effet que :

In countries with a strong, professional bureaucracy, implementation tends to become routinized. Officials simply undertake the quotidian tasks of implementation as a matter of course rather than engage in instrumental calculations of interest. Over time, a "culture of compliance develops," as normative factors are internalized. "[C]ompliance becomes an automatic response," as one studied concluded, "rather than a matter requiring an assessment of costs and benefits on a case-by-case basis." (Bodansky, 2010, p. 222).¹

Commenté [A25]: Le texte devient très répétitif. Il serait plus intéressant pour le lecteur si, à chaque section, un nouvel argument ou une nouvelle perspective lui étaient présentés – au lieu de rappels de ce qui a déjà été lu plus tôt.

Commenté [A26]: Ceci devrait être inclut en note de bas de page – voir ci-dessous

Enfin, un déterminant qui ressort de cette analyse concerne la présence d'un suivi régional systématique et périodique permettant d'observer et d'apprécier les avancées relatives à la mise en œuvre de chacun des engagements en question. Si, sur le plan domestique, il n'y a pas eu de rapport de suivi et de reddition de compte formel, public et ouvert, le Québec a néanmoins souscrit aux processus de suivi régionaux pour les trois études de cas. Cette participation active aux processus de reddition de compte régionaux s'inscrit d'ailleurs dans les dimensions explorées par la littérature sur le respect des engagements internationaux par rapport à la notion de réputation (Chayes & Chayes, 1995; Friedrich, 2013; Guzman, 2005), où le Québec estime qu'il est dans son intérêt de coopérer et de respecter ses engagements, d'autant plus où celui-ci cherche à légitimer son rôle, sa pertinence et sa légitimité dans le contexte international actuel à l'égard de la régulation d'enjeux environnementaux globaux.

4.2 Quelques défis et contraintes pour une mise en œuvre effective

Les différents déterminants exposés précédemment permettent maintenant d'observer certains défis et contraintes relatives à la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec. Bien que la province ait, pour ces trois études de cas, mis en œuvre de façon effective ses engagements internationaux, certains défis et contraintes méritent d'être soulignés dans cette discussion.

Nous avons remarqué d'abord que l'un des principaux défis associés au respect des engagements internationaux réside dans la volonté, souvent inégale, des États parties à ces engagements de véritablement s'engager dans un processus de mise en œuvre. Que ce soit par des changements de gouvernements ou des contextes extérieurs changeants (économiques ou politiques surtout), cela a notamment eu pour effet de ralentir, voire même de remettre en question ces engagements par les partenaires du Québec. Ces remises en question ou ces retards dans la mise en œuvre chez les partenaires du Québec ont eu pour résultat de créer des tensions au niveau de la mise en œuvre sur le plan domestique québécois, puisque lors de l'adoption des engagements en question, l'acceptation sociale et plus générale de ces engagements découlait aussi du caractère multilatéral de ces ententes. Dans le cas de la WCI, ceci a incité certains acteurs québécois à retourner sur la

¹ Bodansky, 2010, p.222 (ceci est un exemple – la référence devrait être complète et inclure le titre de l'œuvre etc)

place publique et à souhaiter un report du système de plafonnement et d'échange des émissions de GES. Par contre, dans le cas des autres engagements, les retards ou la participation moins accrue des partenaires du Québec n'ont eu que très peu d'influence sur la volonté d'aller de l'avant. Par exemple, dans le cas du CGGL, les retards de l'Ontario dans la mise en œuvre n'ont pas eu d'impacts significatifs dans la mise en œuvre au Québec et il en est de même pour certains États américains qui ont été moins actifs à l'égard du plan d'action régional sur le changement climatique de la CGNA-PMEC.

Dans un tout autre ordre d'idées, un défi qui est apparu en filigrane à cette analyse à l'égard de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement concerne la complexité même des enjeux abordés par les engagements internationaux en question. La très grande complexité associée aux négociations qui ont abouti aux engagements, et ensuite à leur mise en œuvre n'est pas négligeable, surtout dans un contexte où les ressources sont limitées. Alors que la province souhaite être de plus en plus active internationalement à l'égard de l'environnement, reste que la complexité des enjeux abordés a significé, tant pour la mise en place de la WCI que de l'Entente régionale de la CGGL, des retards dans la mise en œuvre, et une sous-estimation de l'importance que revêtaient ces engagements (*Entrevue B-PPI; C-API*).

Autre défi ou contrainte observée dans la présente analyse est lié au contexte politique et économique changeant associé au fait que ces ententes s'inscrivent dans une mise en œuvre de plus longue durée⁷. Lorsqu'un engagement international a un impact économique potentiel et significatif, et que ses modalités de mise en œuvre s'inscrivent sur une période où le contexte économique varie considérablement (que l'on assiste par exemple à certains revirements ou soubresauts économiques), la mise en œuvre de cet engagement n'est pas tâche aisée, comme le cas de la WCI l'a indiqué dans cette recherche. La situation économique plus difficile a mené au retrait de plusieurs partenaires au système de plafonnement et d'échange d'émissions, et a aussi incité certains acteurs économiques à remettre en question cet engagement international contracté par le Québec. Les conséquences économiques rattachées à un engagement international demeurent ainsi un défi et une contrainte importante dans la mise en œuvre effective de tout engagement international.

Enfin, et intimement lié aux autres éléments mentionnés précédemment, l'un des défis associés à la mise en œuvre effective d'un engagement international concerne l'importance associée au maintien du consensus social, politique et économique prévalant tant lors de la période de négociation que lors de la mise en œuvre de ces engagements internationaux. Malgré des contextes politiques et économiques changeants, il appert que le maintien de ce consensus entre les différents acteurs soit très important afin d'assurer une mise en œuvre effective de ces engagements internationaux.

⁷ Il est important de noter que la mise en œuvre de ces engagements s'inscrit sur une période de cinq, dix et quinze ans, ce qui fait en sorte que plusieurs nouvelles variables peuvent intervenir à l'égard des questions de mise en œuvre.

Conclusion

Cet article a permis de constater que le Québec tend à mettre en œuvre et à respecter ses engagements internationaux dans le domaine de l'environnement. La province aurait ainsi tendance, et ce, peut importe le niveau de contrainte interne associée à un engagement international, à respecter ses engagements internationaux contractés avec ses partenaires régionaux.

De même, cet article a pu mettre en lumière, du moins en partie, le fait que la province tend à respecter ses engagements internationaux parce que ce dernier cherche à démontrer la pertinence et l'importance des acteurs gouvernementaux non centraux dans la gouvernance environnementale internationale. Le fait que le Québec souhaite jouer un rôle actif sur la scène internationale, qu'il cherche à développer une politique internationale autonome en terme de paradiplomatie environnementale, et qu'il internalise les buts et objectifs de chacune des ententes en question est révélateur de cette volonté d'être considéré comme un acteur crédible et influent sur la scène internationale, alors que ce dernier ne jouit pas du même statut que les États nations par exemple. Ceci étant dit, nous ne pouvons estimer que cet élément constitue à lui seul une explication complète et entière de l'action internationale du Québec, et que des recherches plus approfondies sur les raisons justifiant le respect des engagements internationaux du Québec seraient importantes et nécessaires à cet égard.

Néanmoins, il nous apparaît clair, au terme de cette analyse, que l'action internationale du Québec dans le domaine de l'environnement constitue une avenue fort prometteuse dans la gouvernance environnementale nord-américaine. Par sa volonté de développer une paradiplomatie verte avec ses partenaires de part et d'autre de la frontière, mais aussi et surtout par le fait que ce dernier constitue un partenaire de confiance à l'égard des engagements internationaux qu'il contracte, le Québec légitime en quelque sorte l'intérêt, à la fois pour les praticiens et les chercheurs, de tenir en compte ces joueurs dans la régulation de problématiques d'actions collectives transfrontalières, régionaux ou internationaux et que les États fédérés peuvent devenir des acteurs internationaux pertinents, voire incontournable dans cette gouvernance environnementale internationale.

Bibliographie

- Aldecoa, F., & Keating, M. (Dir.). (1999). *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Portland: Editions Frank Cass.
- Balthazar, L. (2003 [1994]). Les relations internationales du Québec. Dans A. G. Gagnon (dir.), *Québec: État et société. Tome II* (pp. 505-535). Montréal: Les Éditions Québec/Amérique.
- Baril, H. (2014, 26 mars). Bourse du carbone: Gaz Métro craint l'impact pour sa clientèle, *La Presse*. Récupéré de <http://affaires.lapresse.ca/economie/energie-et-ressources/201403/26/01-4751455-bourse-du-carbone-gaz-metro-craint-limpact-pour-sa-clientele.php>
- Barnett, M. (2010). Canadian Provinces and the Western Climate Initiative: The Constitutionality of Extraordinary Cross-Border Cooperation. *Columbia Journal of Transnational Law Association*, 48(2), 321-352.
- Barrett, S. M. (2004). Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82(2), 249-262.

- Beaudoin, G.-A. (2004). *La Constitution du Canada : institutions, partage des pouvoirs. Charte canadienne des droits et libertés*. Montréal: Wilson et Lafleur.
- Bélanger, A. (2011). Fédéralisme canadien et lutte contre les changements climatiques. *Constitutional Forum constitutionnel* 20(1), 9-20.
- Bernier, L. (1999). Les États-Unis : à la fois trop près et trop loin. *Politique et Sociétés*, 18(1), 109-127.
- Bhuyan, A., Jorgensen, A., & Sharma, S. (2010). *Taking the Pulse of Policy: The Policy Implementation Assessment Tool*. Washington: U.S. Agency for International Development (USAID).
- Bodansky, D. (2010). *The Art and Craft of International Environmental Law*. Cambridge: Harvard University Press.
- Breitmeier, H. (2008). *The Legitimacy of International Regimes*. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- C2ES. (2013). California Cap-and-Trade Program Summary. Arlington: Center for Climate and Energy Solutions.
- Caillé, M. (2014). [Lettre du Parti Québécois à SWITCH, l'Alliance pour une économie verte au Québec].
- Carroll, B. W., & Carroll, T. (1999). Civic Networks, Legitimacy and the Policy Process. *Governance, An International Journal of Policy and Administration*, 12(1), 1-28.
- CGGL. (2005). *Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent*. Conseil des gouverneurs des Grands Lacs, 13 décembre 2005.
- Chaloux, A. (2009). *Fédéralisme, relations transfrontalières et changements climatiques en Amérique du Nord : le cas de la CGNA-PMEC*. (Mémoire es arts), Université de Sherbrooke, Sherbrooke.
- Chaloux, A. (2010). Le Québec, les États-Unis et l'environnement. Dans G. Lachapelle (dir.), *Le destin américain du Québec: américanité, américanisation et anti-américanisme* (pp. 201-224). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Chaloux, A., & Séguin, H. (2012). États fédérés et mise en oeuvre de traités climatiques internationaux: le cas du Québec. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 41(3), 607-632.
- Chayes, A., & Chayes, A. H. (1995). *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge: Harvard University Press.
- Côté, C. (2014, 4 avril). Marché du carbone: les libéraux persistent, *La Presse*. Récupéré de <http://www.lapresse.ca/actualites/elections-quebec-2014/201404/04/01-4754364-marche-du-carbone-les-liberaux-persistent.php>
- Criekemans, D. (dir.). (2010). *Regional Sub-State Diplomacy Today*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Dufault, E. (2006). *Demi-tour: une approche sociologique des renversements de politique étrangère. Le cas de la politique étrangère environnementale canadienne*. (Thèse (Ph.D)), Université du Québec à Montréal, Montréal.

- Friedman, K. B. (2009). Through the Looking Glass: Implications of Canada-United States Transgovernmental Networks for Democratic Theory, International Law, and the Future of North American Governance. *Alberta Law Review*, 46(4), 1081- 1097.
- Friedrich, J. (2013). *International Environmental "Soft Law"*. New York: Springer.
- Fry, E. H. (2004). Le Québec tire profit de sa relation économique avec les États-Unis. *Annuaire du Québec 2004*, 952-955.
- Guzman, A. T. (2005). The Design of International Agreements. *The European Journal of International Law*, 16(4), 579-612.
- Hall, N. D. (2006). Toward A New Horizontal Federalism: Interstate Water Management in the Great Lakes Region. *University of Colorado Law Review*, 77, 405-456.
- Hargrove, E. C. (1975). *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington D.C.: Urban Institute.
- Hill, M., & Hupe, P. (2009, [2002]). *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance* (2e ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hjern, B. (1982). Implementation Research — The Link Gone Missing. *Journal of Public Policy*, 2(3), 301-308.
- Jacobson, H. K., & Weiss, E. B. (2000). A Framework for Analysis. Dans E. B. Weiss & H. K. Jacobson (Dir.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords* (pp. 1-19). Cambridge: MIT Press.
- Karkkainen, B. C. (2008). The Great Lakes and International Environmental Law: Time for Something Completely Different? *The Wayne Law Review*, 54, 1571- 1590.
- Klinsky, S. (2013). Bottom-Up Lessons Emerging from the Western Climate Initiative's Development Challenges. *Climate Policy*, 13(2), 143-169.
- Koh, H. H. (1996). Transnational Legal Process. *Nebraska Law Review*, 75(1), 181- 208.
- Krottinger, K. (dir.). (2006). *Fiche de rendement sur le changement climatique. Troisième évaluation annuelle des progrès de la région vers l'atteinte des objectifs du Plan 2001 sur le changement climatique des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada*.
- Krottinger, K. (dir.). (2007). *Fiche de rendement sur le changement climatique. Quatrième évaluation annuelle des progrès de la région vers l'atteinte des objectifs du Plan 2001 sur le changement climatique des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada*.
- Le Prestre, P. (2005). *Protection de l'environnement et relations internationales: Les défis de l'écopolitique mondiale*. Paris: Armand Colin.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity- Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- MEQ. (2011). *Un système nécessaire mais à repenser. Commentaires de MEQ sur le projet de règlement sur le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*. Association des Manufacturiers et exportateurs du Québec.

- Mercure, P. (2012, 15 février). Marché du carbone: une facture salée pour les entreprises, *La Presse*.
- Michelmann, H. J., & Soldatos, P. (Dir.). (1990). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Oxford University Press.
- Mitchell, R. B. (2010). *International Politics and the Environment*. London: Sage Publications.
- Norman, E. S., & Bakker, K. (2009). *Transgressing Scales: Water Governance Across the Canada-U.S. Borderland*.
- O'Toole, L. J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263- 288.
- Paquerot, S. (2007). Gestion intégrée de bassins versants: les défis d'une gouvernance légitime de l'immense bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. *Économie et Solidarités*, 38(2), 59-81.
- Paquin, S. (2004). Paradiplomatie et relations internationales: Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation. Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang.
- Paquin, S. (2005). Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales? *Revue internationale de politique comparée*, 12(2), 129-142.
- Paquin, S., & Lachapelle, G. (2004). Pourquoi les régions font-elles des relations internationales? Dans G. Lachapelle & S. Paquin (Dir.), *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques* (pp. 75-92). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical and Normative Challenges*. New York: Oxford University Press.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1984 [1973]). *Implementation* (3e édition ed.). Berkeley: University of California Press.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Québec, 2009b). Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (2009b)..
- Québec. (2006b). *La politique internationale du Québec. La force de l'action concertée*. Québec: Ministère des relations internationales.
- Québec. (2006c). Québec franchit une étape importante pour la mise en oeuvre de l'entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent: Communiqué de presse. Québec: Ministère des Relations internationales
- Québec. (2010). *Stratégie du Gouvernement du Québec à l'égard des États-Unis*. Québec: Ministère des Relations internationales.
- Québec. (2012a). *Ententes internationales*. Québec: Ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur Récupéré de <http://www.mrifce.gouv.qc.ca/fr/ententes-et-engagements/ententes-internationales>.
- Québec. (2012b). *Regulation Respecting a Cap-and-Trade System for Greenhouse Gas Emission Allowances*. Québec.

- Québec. (2013a). *Entente entre le California Air Resources Board et le Gouvernement du Québec concernant l'harmonisation et l'intégration des programmes de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre*. Gouvernement du Québec. Récupéré de http://www.arb.ca.gov/cc/capandtrade/linkage/ca_quebec_linking_agreement_french.pdf.
- Québec. (2013d). *Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE): Description technique*. Québec: Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.
- Québec. (2014). *Maîtriser notre avenir énergétique*. Québec: Gouvernement du Québec. Commission sur les enjeux énergétiques du Québec.
- Raustiala, K., & Slaughter, A.-M. (2002). International Law, International Relations and Compliance. Dans W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (Dir.), *Handbook of International Relations* (pp. 538-558): Sage.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. (1979). The condition of Effective Implementation : A Guide to Accomplishing Policy Objective. *Policy Analysis*, 5(4), 481-504.
- Schofield, J. (2001). Time for a Revival? Public Policy Implementation: a Review of the Literature and an Agenda for Future Research. *International Journal of Management Reviews*, 3(3), 245-263.
- Séguin, H., & Chaloux, A. (2014 (à paraître)). Québec's Climate Diplomacy in Perspective. Dans S. Gervais, C. Kirkey, D. Meren & S. Roussel (Dir.), *Québec and the World: Foundation, Regions, Actors and Issues*: McGill- Queen's University Press.
- Selin, H., & Vandeveer, S. D. (2005). Canadian-U.S. Environmental Cooperation: Climate Change Networks and Regional Action. *The American Review of Canadian Studies*, 353-378.
- Selin, H., & Vandeveer, S. D. (Dir.). (2009). *Changing Climates in North American Politics. Institutions, Policymaking and Multilevel Governance*. Cambridge: The MIT Press.
- Tennis, A. (2007). States Leading the Way on Climate Change Action: the View from the Northeast. Dans S. C. Moser & L. Dilling (Dir.), *Creating a Climate for Change: Communicating Climate Change & Facilitating Social Change* (pp. 416-450). New York: Cambridge University Press.
- Thorp, J. (dir.). (2004). *2004 Report Card on Climate Change Action. First Assessment of the Region's Progress Towards Meeting the Goals of the New England Governors / Eastern Canadian Premiers Climate Change Action Plan of 2001*.
- Thorp, J. (dir.). (2005). *2005 Report Card on Climate Change Action. Second Assessment of the Region's Progress Towards Meeting the Goals of the New England Governors / Eastern Canadian Premiers Climate Change Action Plan of 2001*.
- Vannijnatten, D. L. (2004). Canadian-American Environmental Relations: Interoperability and Politics. *The American Review of Canadian Studies*, 649- 664.
- Vannijnatten, D. L. (2006). Towards Cross-Border Environmental Policy Spaces in North America: Province-State Linkages on the Canada-U.S. Border. *AmeriQuests*, 3(1).
- Victor, D. G., Raustiala, K., & Skolnikoff, E. B. (Dir.). (1998). *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments. Theory and Practice*. Cambridge: The MIT Press.

Victor, D. G., Raustiala, K., & Skolnikoff, E. B. (Dir.). (1998). *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments. Theory and Practice*. Cambridge: The MIT Press.

WCI. (2010b). *Design for the WCI Regional Program*. Récupéré de http://www.westernclimateinitiative.org/document-archives/function-download/282/chk,2d1bfc45071e699f529021448fe8b361/no_html,1/

Weiss, E. B. (1999). Understanding Compliance with International Environmental Agreements: The Baker's Dozen Myth. *University of Richmond Law Review*(32), 1555-1589.